

XLVIII Legislatura

DIVISIÓN PROCESADORA DE DOCUMENTOS

Nº 1897 de 2018

Carpeta Nº 3193 de 2018 y S/C

Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración

LEY DE ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA PENITENCIARIO NACIONAL

INSCRIPCIÓN DE UNA MENOR POR PARTE DE UNA PAREJA HOMOSEXUAL

Versión taquigráfica de la reunión realizada
el día 17 de octubre de 2018
(Sin corregir)

Presiden: Señores Representantes Pablo D. Abdala (Presidente) y Javier Umpiérrez (Vicepresidente).

Miembros: Señores Representantes Jorge Alonso, Cecilia Bottino, Darcy de los Santos, Paulino Delsa, Pablo González, Rodrigo Goñi Reyes, Ope Pasquet, Daniel Radío y Alejandro Zavala.

Asiste: Señor Representante Alejo Umpiérrez.

Invitados: Señores Directores de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, doctor Wilder Tayler y doctora Mariana Mota, acompañados por los doctores Álvaro Colistro y Daniel Díaz, del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura.

Señoras Directora de la Oficina de Supervisión de Libertad Asistida, doctora Cecilia Vega, y Subdirectora Técnica del Instituto Nacional de Rehabilitación, licenciada Ana Juanchi.

Señora Ministra de Educación y Cultura, doctora María Julia Muñoz, acompañada por el Director de Asuntos Constitucionales, Legales y Registrales, doctor Pablo Maqueira, y la Directora del Registro de Estado Civil, doctora Zinara Hazan.

Secretaria: Señora María Eugenia Castrillón.

Prosecretario: Señor Manuel Nande.

═════II═════

SEÑOR PRESIDENTE (Pablo Abdala).- Habiendo número, está abierta la reunión.

La Comisión tiene mucho gusto en recibir a los directores de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, doctora Mariana Mota y doctor Wilder Tayler, y a los doctores Álvaro Colistro y Daniel Díaz, por el Mecanismo Nacional de Prevención a la Tortura, a fin de escuchar su opinión sobre el proyecto de ley denominado "Ley de Organización del Sistema Penitenciario Nacional", que está a estudio de la Comisión y que refiere al Instituto Nacional de Rehabilitación y a su reubicación institucional, creándolo como servicio descentralizado.

SEÑOR TAYLER (Wilder).- En primer lugar, quiero agradecer que hayan tenido la gentileza de postergar nuestra comparecencia, porque yo estaba en el exterior.

Ayer se distribuyó un documento, de alrededor de treinta y cuatro páginas, que aborda las dos áreas del proyecto de ley en cuestión: la ley orgánica -si se quiere- y el tema del derecho penitenciario. Voy a resumir algunos de esos puntos, en una presentación oral mucho más corta y, luego, podemos tener un intercambio sobre esos temas si ustedes lo desean.

La Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo agradece la invitación de la Comisión a brindar su opinión en el proceso parlamentario que regula la organización de la administración penitenciaria y el derecho penitenciario.

Con respecto al derecho penitenciario, la Institución aporta una perspectiva que se nutre, en buena medida, del derecho internacional de los derechos humanos. La ley de la Institución, de diciembre de 2008, asignó a la Institución Nacional de Derechos Humanos la función de Mecanismo Nacional de Prevención, conforme al Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura de las Naciones Unidas. El Protocolo atribuye a los mecanismos nacionales, entre otros cometidos, el de "Hacer propuestas y observaciones acerca de la legislación existente o de los proyectos de ley en la materia".

Creemos que el proyecto amerita un análisis exhaustivo. Estas observaciones son solo una primera aproximación al texto.

Hemos presentado un documento más largo que hace referencia a los procesos de reforma de la administración penitenciaria en el país, a la incidencia de la política criminal en la gestión administrativa penitenciaria y al derecho penitenciario, y que elabora sobre la conveniencia de legislar por separado la carta orgánica del INR del derecho penitenciario. Los invito a examinarlo y agradezco que se haya distribuido.

Con relación a la carta orgánica, el documento propone varios textos concretos de articulado; a ellos me remito. Quisiéramos destacar solo unos pocos aspectos seleccionados.

En primer lugar consideramos que es un paso muy importante el aprobar una ley que establezca la naturaleza jurídica, ubicación institucional, cometidos, poderes jurídicos y funcionamiento del INR. Entendemos que concebir el INR como un servicio descentralizado, especializado en materia penitenciaria, vinculado con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Educación y Cultura, es un gran avance a fin de efectivizar los fines rehabilitadores del encierro institucional, conforme a la Constitución de la República. Esta decisión, de aprobarse el proyecto, conlleva un valor simbólico en un Estado democrático y de derecho, al realizar, con su ubicación institucional, el componente educativo de la privación de libertad.

En segundo término, y adentrándonos en el texto, quisiéramos referirnos al actual artículo 46 del proyecto, que ahora establece los objetivos del sistema penitenciario

nacional. Creemos que esta disposición podría incluirse, con algunas modificaciones de redacción, dentro del Título I, Capítulo I, ya que, más que objetivos del sistema penitenciario nacional, establece los cometidos del Instituto Nacional de Rehabilitación.

Asimismo, este nuevo artículo deberá armonizarse con lo establecido en los artículos 6º -Cometidos del Directorio-, 7º -Facultades del Directorio- y 8º -Cometidos del Presidente de Directorio-, a efectos de establecer claramente cuáles son los cometidos del nuevo servicio descentralizado y cuáles son los cometidos y las potestades jurídicas del Directorio y del Presidente del Directorio. En relación a este punto, podría ser pertinente sustituir los términos "facultades" y "cometidos", utilizados en los artículos 7º y 8º, respectivamente, por el término "potestades". El documento agregado propone el texto al que me estoy refiriendo.

En tercer lugar, sobre el Capítulo III, que regula la Dirección y Administración del nuevo servicio descentralizado, el numeral 1) del artículo 7º del mencionado proyecto establece como potestad del Directorio determinar la organización interna del INR. Sin perjuicio de esta potestad, sería recomendable incluir un artículo específico que faculte al nuevo Instituto a formular una reestructura organizativa, de modo de adaptar la estructura actual del órgano desconcentrado a un verdadero servicio descentralizado, creando la correspondiente estructura de cargos.

Asimismo, sería pertinente incluir dentro del proyecto una previsión expresa a efectos de facultar al INR a dictar sus reglamentos internos.

En cuarto término, en relación a la organización interna del INR, los artículos 16 al 21 del proyecto establecen una organización interna mínima, previendo diferentes oficinas y unidades, sin establecer jerarquías entre ellas ni ubicación dentro de su futuro organigrama institucional. Sería pertinente que el artículo dispusiera que, una vez aprobada la reestructura organizativa, se definiera el lugar a ocupar por cada oficina-unidad dentro del organigrama institucional.

En cuanto al derecho penitenciario propiamente dicho quisiéramos hacer las siguientes consideraciones, y también nos remitimos al documento principal.

En primer lugar, la Institución considera que la elaboración de un derecho penitenciario nacional presenta una oportunidad única para que nuestro país integre a su legislación nacional la normativa contenida en las Reglas de Mandela, adoptadas por la Asamblea General de la ONU en 2015. Estos estándares recogen importantes avances en la ciencia penitenciaria y prácticas internacionales, y son el resultado de arduas negociaciones en las que los gobiernos confrontaron las experiencias de diferentes sistemas y tradiciones jurídicas, arribando a fórmulas de consenso. También condensan las mejores prácticas que se han podido detectar. Estas normas equilibran el imperativo de los derechos humanos con las exigencias de, por ejemplo, la seguridad y el orden público, la salud y la moral públicas. En este sentido, la Institución coincide ampliamente con lo expresado en esta Comisión por el comisionado parlamentario, Juan Miguel Petit, cuando llamó a integrar esa normativa en nuestra legislación. Otras normas citadas, como las reglas de Bangkok -que regulan el tratamiento de reclusas y medidas no privativas de libertad para mujeres- deberían seguir el mismo curso.

En segundo término, esto, que arrojaría enormes beneficios a nuestro régimen penitenciario, requiere de un importante esfuerzo técnico y de armonización jurídica, pero como hay un cierto tiempo a favor de ese trabajo es que nos permitimos sugerir, por ejemplo, la creación de una Comisión para el desarrollo de este proyecto de ley a estudio que permita articular un derecho penitenciario apropiado y que, previo a su sanción, cuente con la opinión autorizada de todos los actores involucrados. Esta misma instancia

podría, por ejemplo, abordar la regulación de los derechos fundamentales consagrados a la Constitución de la República y sus limitaciones en relación a la vida en prisión, al sistema progresivo aplicado a los diferentes regímenes carcelarios y a los límites en la restricción de la libertad en las medidas no privativas de libertad.

Aun así, si esta opción no fuera aceptada, la Institución Nacional deja constancia de que considera conveniente la separación del proyecto de ley en dos partes, a efectos de regular por separado una carta orgánica del nuevo servicio descentralizado y la ejecución de las medidas dispuestas judicialmente.

Hechas estas consideraciones generales, quisiéramos dejarles un par de reflexiones en cuanto al texto actual en materia de derecho penitenciario.

Creemos que sería conveniente establecer una regulación legal mínima de las medidas no privativas de libertad, estableciéndose con precisión las limitaciones a la libertad en lo que refiere al control social punitivo -por ejemplo, en la libertad vigilada-, pudiendo dejarse el resto a la potestad reglamentaria para su regulación.

Todo régimen de privación de libertad conlleva necesariamente situaciones donde se disponen restricciones a los derechos fundamentales. Estas restricciones no deberían ser libradas a la potestad reglamentaria. Si bien la discrecionalidad otorgada a la administración se encuentra actualmente controlada por la tutela judicial ejercida por los jueces de ejecución, es necesario prevenir los riesgos que entraña la discrecionalidad administrativa excesiva. Por elloes conveniente que la discrecionalidad sea reglada legalmente, a fin de prevenir posibles lesiones de derechos fundamentales. A vía de ejemplo, no debería dejarse librado a la administración la creación de regímenes especiales de reclusión que vulneren los derechos humanos, como el que se impuso en el Módulo 12 de la Unidad N° 4 -ex Comcar-, que además de crear un clima de incertidumbre y violencia institucional entre los allí internados, significó un gasto importante para el Estado que finalizó con la clausura del Módulo y su inutilización actual.

En la misma línea, el proyecto de ley no establece criterios que definan los diferentes regímenes carcelarios previstos -Máxima Seguridad, Media Seguridad, Mínima Seguridad y Confianza- en el artículo 59 del proyecto, dejándolo librado a lo que disponga la reglamentación. Deberían existir, al menos, pautas mínimas de definición establecidas legalmente sobre cuáles son los contenidos de cada uno de estos regímenes.

También creemos que, entre otros, se debe regular el derecho a la salud y la correspondiente obligación del Estado a la prestación de servicios médicos en el ámbito carcelario. Este derecho de las personas privadas de libertad, y la obligación del Estado para hacerlo efectivo, debería estar consagrado expresamente en una ley penitenciaria, con clara delimitación de las responsabilidades de los diferentes organismos públicos y del propio INR, que garantice efectivamente las prestaciones de salud correspondientes.

En cuanto a las mujeres con hijos, creemos que si bien nada impide establecer el límite de dos o tres años de edad para que los niños permanezcan junto a una madre privada de libertad, en casos excepcionales y teniendo en cuenta situaciones familiares y sociales especiales, debe habilitarse la posibilidad de que la justicia de familia competente disponga la continuidad del niño o la niña junto a su madre, en atención al principio del interés superior del niño, de acuerdo con el artículo 3º de la Convención sobre los Derechos del Niño. El juez podrá estudiar y evaluar la aplicación de este principio, basado en la necesidad de permanencia junto a su madre, con los informes del equipo técnico de la Sede que justifiquen y fundamenten dicha resolución.

En la regulación al derecho al trabajo -al que el proyecto también torna en una obligación, lo que genera una serie importante de complicaciones legales y prácticas-, no

se establece con la debida precisión y claridad cuáles serían las limitaciones a este derecho fundamental, a las que hace referencia vagamente el proyecto de ley. Nada se dice respecto al cumplimento de la reglamentación existente y a los necesarios controles para su cumplimiento por parte del Ministerio de Trabajo. Tampoco se hace mención a las normas sobre la seguridad social.

Finalmente, el proyecto no elabora sobre la actividad del Estado tendiente a posibilitar que la persona privada de libertad cuente con las condiciones necesarias que lo habiliten a la vida en libertad para una convivencia pacífica en sociedad, conforme a lo establecido en el artículo 26 de la Constitución de la República.

Estas son -como dije- algunas consideraciones que hemos incluido en el documento que hemos entregado. Quedamos a su disposición para clarificar o ampliar lo dicho.

Quiero agregar que nosotros no consideramos haber agotado el repertorio de temas a tratar, tampoco en el documento de treinta y cuatro páginas que les entregamos. Lo que sí es claro es que, en cuanto a la ley orgánica propiamente dicha, estamos proponiendo un texto, que ustedes considerarán, y, en cuanto al derecho penitenciario propiamente dicho, lo que hacemos es generar ideas, proponer debates, y proponer un proceso para que se siga discutiendo.

SEÑOR COLISTRO (Álvaro).- Integro el Mecanismo Nacional de Prevención a la Tortura desde su puesta en funcionamiento, en noviembre de 2013, dentro del área y el ámbito de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo.

Como bien dijo nuestro director, el tema no se agota acá. Más allá de las disposiciones mencionadas, que tienen comentarios en el documento que se distribuyó, creemos que todas requieren no solamente de la opinión de los actores involucrados, sino también desde el ámbito de la ciencia penitenciaria. Para que una ley tenga la precisión y claridad correspondiente de acuerdo con el principio de Estado de derecho, requiere rigor científico.

En un ámbito general, diríamos que un punto neurálgico es distinguir claramente lo que es potestad reglamentaria de lo que es algo que se debe regular por la ley, que amerita el desarrollo legislativo de principios y derechos consagrados por la Constitución. Creo que eso es fundamental.

Por lo general, en el derecho comparado vemos leyes penitenciarias generales que, obviamente, no están ligadas a la carta orgánica de una institución, como esta, que es un servicio descentralizado; y no solamente desde el ámbito de la ciencia penitenciaria y del derecho penitenciario en particular, sino desde la penología. Por ejemplo, cuando hablamos de un sistema nacional penitenciario, se define que comprende no solamente a las medidas privativas de libertad, sino también aquellas alternativas o sustitutivas. Eso forma parte de la penología; la ciencia penitenciaria es una parte de ella. La penología comprende los tipos de ejecución de medidas: las privativas y las no privativas. El artículo 40 hace como una distinción entre pena privativa de libertad, como restrictiva de la libertad y aquellas que no lo son, o sustitutivas, como no restrictivas. Ambas son restrictivas de la libertad. Estos son conceptos muy fuertes. Son temas que requieren de precisión y claridad.

Más allá de que se pueda haber dispuesto el derecho a la salud y los servicios prestados por ASSE, una ley penitenciaria requiere, necesariamente, de temas que involucren a la Administración con esa obligación de prestar los servicios médicos. El Mecanismo Nacional de Prevención a la Tortura vio muchas fallas en la atención médica, por ejemplo, en cárceles del interior. Hemos hecho informes respecto a ello.

Cuando se establecen obligaciones para los internos, también se tienen que fijar claramente las de la Administración. Se habla de que se incorporen las Reglas de Mandela, y eso me parece correcto. El derecho penitenciario ha tenido una evolución muy importante luego de las guerras y requiere rigor científico. En 1955 existían reglas mínimas que luego, en 2015, se actualizaron con las Reglas de Mandela.

Hay que dividir lo que significan los derechos fundamentales y el desarrollo legislativo que deben tener los derechos consagrados en la Constitución, de las normas que regulan la vida en prisión. Eso es el derecho penitenciario. En un sistema tan perverso, con limitaciones muy importantes, en el que juegan muchas parcelas de poder, definir claramente obligaciones y responsabilidades, va de suyo.

El artículo 75 habla del trabajo como un deber, luego alterna entre deber y obligación. Como bien ya se dijo, esto trae consigo el trabajo obligatorio. Parecería que habría una confusión y el artículo 75 se estaría refiriendo a las labores generales, que están especificadas en el artículo 78. Pero para evitar los abusos que se ven en cada una de las unidades penitenciarias, deberían estar definidas las labores generales, porque esas sí tienen que ser obligatorias, con un régimen progresivo, para ver cómo se va desarrollando la vida del preso y lograr una disciplina que es necesaria en la cárcel. Pero hay que separarlo claramente de lo que significa trabajo, y para ello hay que definirlo.

En una ley penitenciaria debe aparecer la separación de grupos especiales. Acá todavía tenemos un alto porcentaje -esperemos que cambie con el Código del Proceso Penal- de procesados sin condena, pero no tenemos una regulación sobre los espacios que deben tener los preventivos, o sea, quienes están privados de libertad por una prisión preventiva. Solamente se hace una referencia a ella cuando se trata el derecho a la actividad laboral, cuando dice que deberá contar con la conformidad de la persona procesada sin prisión.

Tampoco está previsto el arresto administrativo. Cuando desde otros países piden una extradición, la persona debe permanecer en Jefatura, en la ex Cárcel Central. Nosotros hemos hecho visitas frecuentemente y constatamos cosas que no se corresponden con los estándares internacionales. En ningún lado se hace mención a esta situación. No se ha tenido en cuenta tampoco a las personas que padecen problemas en su salud mental.

Todos sabemos la espiral de violencia que se genera con la entrada y salida a la cárcel, entonces ¿cómo no se van a regular estas situaciones? Algunas cosas pueden quedar en la potestad reglamentaria, pero estas no. Hay que evitar cualquier tipo de arbitrariedad administrativa. La persona que está encerrada constituye una dependencia muy grande con la Administración, como para que esto no merezca las limitaciones a través del Parlamento.

Creo absolutamente necesario que se cree una comisión para estudiar todo lo que tiene que ver con las normas exclusivamente penitenciarias, más allá de que abarcan cosas que no son del derecho penitenciario -por lo tanto, tampoco del sistema penitenciario-, sino de la penología, que son las medidas no privativa de libertad.

Tampoco se legisla la asistencia pospenitenciaria. Hay que tener presente que en el artículo 26 de la Constitución se habla de reeducación, de los fines de la pena. Una ley que no contenga los aspectos que puedan aportar todos los actores involucrados en el tema y también la Academia, quedará en meras declaraciones.

SEÑOR DÍAZ (Daniel).- Yo también soy abogado del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura.

Voy a hacer un comentario con respecto a la carta orgánica del servicio descentralizado. Como bien dijo el director, a nosotros nos parece muy importante poder dotar al INR con la estructura de un servicio descentralizado.

Nos parece central definir los artículos 6º, 7º y 8º, que establecen los cometidos y potestades jurídicas del directorio del Instituto Nacional de Rehabilitación; allí encontramos una serie de contradicciones. No se definen claramente los cometidos -es decir, lo que tendrá que llevar adelante este nuevo servicio descentralizado-, ni las potestades jurídicas, o sea aquellas facultades de las que va a hacer uso ese nuevo servicio descentralizado para poder llevar adelante sus cometidos. Nosotros sugerimos un texto alternativo, con cometidos generales del INR que, de alguna manera, estaban planteados en el artículo 46 del proyecto. Luego de la relectura de esos artículos, nos parece importante su inclusión dentro de la carta orgánica, como cometidos de ese servicio descentralizado, de forma de generar una sintonía entre los cometidos y las potestades del INR, así como del Directorio y del presidente del Directorio. Nos parecía que la carta orgánica era el tema central que requiere mayor lectura para poder afinarla.

Creemos que el proyecto tampoco contempla lo que implica el pasaje de un órgano desconcentrado a un servicio descentralizado, que estará dotado con una estructura organizativa interna distinta. Si bien se mencionan algunas unidades u oficinas, que se prevén legalmente, tampoco se define qué lugar ocupan dentro de la organización institucional. Eso lleva a que luego no se establezcan claramente las jerarquías dentro de cada una de esas unidades administrativas.

Habría que pensar en una organización interna que contemple la estructura de cargos de este nuevo servicio que cambia, porque pasa de un órgano desconcentrado a un servicio descentralizado.

Creemos que estos son los temas de la Carta Orgánica que se deben mejorar para armonizar el texto.

Finalmente, me voy a referir a la potestad disciplinaria de los funcionarios del nuevo servicio descentralizado. Si bien se establece que el procedimiento disciplinario se hará vía reglamento -eso es pertinente, porque es materia reglamentaria-, deberían plantearse algunas cuestiones básicas que ya están establecidas en el estatuto del funcionario público, vinculadas con las garantías del debido proceso, que han sido una de las cuestiones más trabajadas y observadas por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el último tiempo y que han llevado a casos de nulidad de algunos procesos disciplinarios por el concepto del debido proceso y por las garantías del debido proceso. Si bien es pertinente que luego eso se reglamente y sea materia reglamentaria, habría que dejar sentados uno o dos artículos básicos que establezcan lineamientos sobre los cuales poder reglamentar.

SEÑOR DE LOS SANTOS (Darcy).- Agradecemos la presencia de los invitados y el material que nos han brindado. Nos disculpamos por no haberlo podido procesar como corresponde para hoy, debido a la cantidad de actividades. Nosotros tenemos un equipo de soporte que está trabajando en este tema. No tenemos suficientemente preparada una devolución que nos permita hacer una consulta.

Voy a proponer a mis compañeros que realicemos una segunda etapa. Nosotros estábamos trabajando sobre un documento base que tiene como eje central un organigrama. Los asesores han planteado las zonas que no están contempladas y veremos si se podrán incorporar.

En el artículo 22 del Capítulo IV del proyecto que trata de las transferencias de recursos materiales y demás, desde la órbita del Ministerio del Interior hacia este nuevo

organismo, queda fuera la Dirección Nacional de Apoyo al Liberado. Nos gustaría conocer la opinión que tienen ustedes. Queremos saber si comparten con nosotros la preocupación de que esta parte de la institucionalidad pase directamente.

SEÑOR COLISTRO (Álvaro).- No podemos dar respuesta porque no lo entendemos. No sabemos por qué no lo incluye dentro del INR.

Disculpen que sea reiterativo, pero por eso es que entendemos que este proyecto requiere mayor diálogo. Hace unos instantes mencionamos la asistencia pospenitenciaria, que estaría vinculada a la Dirección Nacional del Liberado. Quizá tendría más potestades para poder cumplir cabalmente con lo establecido en la Constitución de la República.

SEÑOR PRESIDENTE.- Les agradecemos la comparecencia en el día de hoy y todos los aportes realizados que serán de gran utilidad a la hora de legislar con relación a este proyecto de ley.

(Se retira de sala la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo)

(Ingresa a sala una delegación de la Oficina de Supervisión de Libertad Asistida, OSLA)

——La Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración tiene el agrado de recibir a las representantes de la Oficina de Supervisión de Libertad Asistida, OSLA: la doctora Cecilia Vega, directora, y la licenciada Ana Juanchi, subdirectora técnica del INR.

Como ustedes saben, la Comisión está analizando el proyecto de ley que reubica institucionalmente al Instituto Nacional de Rehabilitación. Por esa razón la opinión de vuestra repartición es de enorme importancia.

SEÑORA JUANCHI (Ana).- El proyecto de ley menciona a la Oficina de Supervisión de la Libertad Asistida como órgano rector de la ejecución de las medidas sustitutivas a la prisión.

Dicho texto condensa la voluntad de continuar fortaleciendo el uso de las medidas sustitutivas frente a una alternativa de ejecución penal. El uso de las medidas sustitutivas ha aumentado sensiblemente a partir de la entrada en vigor del nuevo Código del Proceso Penal, sobre todo en lo que tiene que ver con el uso de las libertades vigiladas en sus dos modalidades: las vigiladas simples y las vigiladas intensivas, y ha crecido en todo el país.

La OSLA pasó de ser una oficina que fundamentalmente atendía y supervisaba medidas de carácter restrictivo en Montevideo y 40 kilómetros a la redonda, a atender las diferentes medidas del variado catálogo, en toda la República, en forma centralizada.

Creemos que esto tiene un corto pronóstico de sustentabilidad. Por eso, estamos tratando de implementar un plan progresivo de regionalización de la Oficina de Supervisión de la Libertad Asistida, que permita que el Instituto Nacional de Rehabilitación llegue a ser una institución descentralizada, con un mayor soporte técnico, logístico e instrumental para la ejecución y la supervisión de las medidas sustitutivas a la prisión.

SEÑORA VEGA (Cecilia).- En este momento, como decía la licenciada Juanchi, la Oficina comenzó a tener bastante más trabajo que el que tenía, previo a la implementación del nuevo Código.

Nosotros controlamos y supervisamos libertades vigiladas y vigiladas intensivas, las tareas comunitarias provenientes de los juzgados de faltas -que era lo de la Ley

Nº 19.120; eso ya lo veníamos manejando-, las tareas comunitarias que nos asignan los juzgados penales -en el caso de las libertades vigiladas y vigiladas intensivas a veces son mixtas- y también arrestos y prisiones domiciliarias.

En este momento tenemos alrededor de 770 y 1000 libertades vigiladas y vigiladas intensivas a nivel país. Estos datos son del primer semestre, pero prácticamente ingresan a diario un montón de medidas de este tipo. En este momento, solamente en Montevideo, tenemos 724 tareas comunitarias de personas que derivamos a distintos centros con los que tenemos convenios. Esto con respecto a los juzgados de faltas.

De juzgados penales tenemos 400 en el interior y 250 en Montevideo, y un total de 137 prisiones y arrestos. Eso lo controlamos en Montevideo. En el interior, no tenemos forma de controlar. Por ejemplo, no se puede ir en persona a un arresto nocturno desde acá a Tacuarembó o a Artiga; entonces, lo hacemos por intermedio de las jefaturas.

Si bien hay un solo artículo que refiere a nuestra Oficina, nos parece muy importante contar con un proyecto de estructura del INR del que nosotros, obviamente, formamos parte. Hasta ahora no teníamos una ley que nos regulara. Actualmente, nos rige el Decreto- Ley Nº 180 del año 2010. Es importante que se pueda reglamentar. Para nosotros es un avance.

(Ocupa la Presidencia el señor representante Javier Umpiérrez)

——Por otro lado, el Decreto- Ley Nº 180 está bastante desactualizado. Incluso, crea la OSLA dentro del ámbito de la Dirección Nacional de Cárceles y no del INR, o sea que ya solamente con eso vemos cuán desactualizado está. Evidentemente, tampoco está incluido todo el volumen de trabajo que tenemos ahora. Entonces creemos que será un apoyo y un avance importante el hecho de que se pueda sancionar una ley en este sentido.

SEÑOR PASQUET (Ope).- Quisiera saber cuántos funcionarios tiene actualmente la OSLA.

SEÑORA VEGA (Cecilia).- Entre técnicos y supervisores administrativos tenemos cuarenta y dos funcionarios.

Ahora hay un llamado en curso. Se supone que antes de fin de año ingresarían, aproximadamente, treinta operadores penitenciarios para reforzar el trabajo porque con los funcionarios que tenemos no alcanza. Estimamos que, a fin de año, rondaríamos los setenta.

SEÑOR PRESIDENTE.- Les agradecemos la presencia y los conceptos vertidos.

(Se retira de sala delegación de la Oficina de Supervisión de Libertad Asistida, OSLA)

(Ingresan a sala la ministra de Educación y Cultura, el director de Asuntos Constitucionales, Legales y Registrales, y la directora del Registro de Estado Civil)

——La Comisión da la bienvenida a la señora ministra de Educación y Cultura, doctora María Julia Muñoz; al director de Asuntos Constitucionales, Legales y Registrales, doctor Pablo Maqueira, y a la directora del Registro de Estado Civil, doctora Zinara Hazan.

Los hemos convocado para tratar dos temas. Por un lado, nos parece importante seguir con lo que veníamos, que tiene que ver con el proyecto de ley de organización del sistema penitenciario nacional; hay un planteo del diputado Zavala. Por otro lado, convocamos a la ministra por la inscripción de una menor por parte de una pareja homosexual.

SEÑORA MINISTRA DE EDUCACIÓN Y CULTURA.- Para el Ministerio de Educación y Cultura siempre es un gusto estar en el Parlamento, donde intercambiamos ideas entre todos los partidos que integran el Poder Legislativo, base de la democracia.

En primer lugar, vamos a hablar de la ley del sistema carcelario.

En el grupo de trabajo, convocado por el presidente de la República, se planteó -creo que los señores legisladores lo tendrán presente- que el Ministerio del Interior, como organismo de prevención, promoción e investigación y represión del delito, no era el lugar más adecuado para que estuvieran las personas juzgadas y privadas de libertad.

A partir de lo que se debatió con todos los partidos políticos, se formó un grupo de trabajo en el Ministerio del Interior, en el cual participamos, entendiendo que, en realidad, las personas privadas de libertad necesitan un tratamiento de rehabilitación y reeducación, con la posibilidad de aprender oficios y de inserción en el mercado laboral, pero también, todos sabemos, que cuando a una persona se le priva de algo, lo que tiende es a obtener lo que se le ha privado. Por estas razones, el planteo que se ha hecho es el un organismo descentralizado cuyos establecimientos estén bajo la custodia del Ministerio del Interior, como corresponde.

Entendemos que se necesita un encare de derechos humanos, además de la posibilidad de reeducación que en este momento estamos llevando a cabo por parte de la Dirección Nacional de Educación. Se ha obtenido un premio de la Unesco por el trabajo que ha sido llevado adelante por docentes en los establecimientos carcelarios. Entendemos también que no todas las personas privadas de libertad, mediante la educación, pueden después acceder a completar estudios y a un trabajo digno, y también que hay dificultades de orden psicológico y psiquiátrico que hay que tratar debidamente. Algunas tienen recuperación; otras es más difícil, pero sí todos los uruguayos y uruguayas entendemos la necesidad de que las personas privadas de libertad estén en condiciones dignas.

En realidad, creo que es muy acertado que se haya pensado en que este Instituto fuera un organismo descentralizado, ya que eso le da bastante autonomía. También creo que es bueno que el Parlamento pueda ejercer el control de ese organismo descentralizado a través del Ministerio de Educación y Cultura. De todos modos, para una mejor atención de las personas privadas de libertad sería necesario contar con más horas docentes, con otro tipo de talleres y con una estructura que permitiera llevar a cabo el trabajo de rehabilitación con mayor profundidad.

Por otra parte, consideramos que es bueno que este Instituto se convierta en un organismo descentralizado que no dependa del Ministerio del Interior, teniendo en cuenta que el trabajo se puede enfocar desde otra perspectiva.

Además, un organismo descentralizado tiene la potencialidad de coordinar, complementar servicios y hacer convenios con otros institutos -públicos o privados- para trabajar en salud, salud mental y otros aspectos que tienen que ver con la vida en privación de libertad.

Por otro lado, nosotros entendimos que era bueno que el Ministerio de Educación y Cultura tuviera la responsabilidad de responder ante el Parlamento por un organismo descentralizado. Sin duda, creemos que se puede seguir profundizando el trabajo que se viene realizando en el Instituto Nacional de Rehabilitación que, según entiendo, se está llevando a cabo con mucha potencialidad, teniendo en cuenta que ha dado pasos importantes para tener una estructura administrativa que le permita o lo deje más cerca de la descentralización.

El director de Asuntos Constitucionales, Legales y Registrales va a profundizar más sobre el tema. En realidad, con el doctor Maqueira siempre debatimos -debido a su perfil profesional- en cuanto a que el país debería contar con un Ministerio de Justicia y Derechos Humanos -o como se entienda oportuno denominarlo en su momento- para abordar los temas relativos a la justicia, del que podría depender el sistema carcelario. De todos modos, teniendo en cuenta las estructuras vigentes, creemos que es bueno que el proyecto de ley enviado al Parlamento disponga que este Instituto se relacione con esta institución a través del Ministerio de Educación y Cultura, por supuesto, contando con un presupuesto apropiado para horas docentes y realizar convenios con los servicios de salud del Estado a fin de llevar adelante un trabajo más interdisciplinario.

Si el presidente me permite, le cedo la palabra al director de Asuntos Constitucionales, Legales y Registrales, el doctor Pablo Maqueira.

SEÑOR MAQUEIRA (Pablo).- La señora ministra ha hecho una introducción muy ajustada en cuanto a la intención de este proyecto de ley.

Es verdad que siempre discutimos sobre la institucionalidad y temas de justicia, y creo que es un debate que en algún momento deberá llevarse a cabo; de todos modos, es una opinión personal.

Sin duda, tal como dijo la ministra, teniendo en cuenta el actual organigrama del Estado, creo que esta solución es ajustada y que fue analizada y ponderada.

A continuación voy a profundizar en algunas ideas generales.

Creo que el proyecto de ley es bastante claro y detallado, pero me gustaría destacar que se trata de una iniciativa integral -eso está presente en la exposición de motivos- de toda la temática, que aborda todo lo que tiene que ver con la organización de un servicio. En realidad, está organizado como cualquier servicio, ya que en el proyecto se hace referencia a su directorio y a su patrimonio; eso no varía mayormente de cualquier servicio descentralizado. Por tanto, creo que la novedad del proyecto está en que el servicio pasa a ser descentralizado y que regula muy minuciosamente los derechos y obligaciones de todas las personas vinculadas al sistema, no solo de las privadas de libertad, sino también de los agentes penitenciarios, ya que se establece cuáles serán sus derechos, sus obligaciones, su grado de responsabilidad y también su grado de protección. En realidad, no soy especialista en el sistema carcelario -aunque algo conozco-, pero todos sabemos que los agentes penitenciarios que cuidan a las personas privadas de libertad tienen un desgaste muy grande en los establecimientos; sin duda, la tarea tiene particularidades muy específicas y es necesario regularla. Por tanto, creo que es bueno -en esto se avanza- que sean civiles quienes estén directamente vinculados con las personas privadas de libertad aunque, por supuesto, la guardia perimetral estará a cargo del Ministerio del Interior.

En el proyecto están bien diferenciados los roles y se establece claramente quiénes estarán con los internos, quiénes realizarán las requisas y los controles a las visitas que reciban las personas privadas de libertad, y quiénes cuidarán el perímetro de los establecimientos.

Asimismo, el proyecto establece claramente los tipos de establecimientos, y cómo se califican, es decir, de máxima seguridad, media seguridad, baja seguridad y de confianza; hablamos de cuatro grados tipos de establecimientos

Por otra parte, creo que es buena la forma en que se establece la integración del directorio, que es novedosa. Si bien el directorio contará con un presidente y cuatro directores, cada uno de ellos tendrá un área específica de dirección. Por tanto, habrá un

director de Administración, otro de Formación Penitenciaria, otro de Operativa y de Seguridad, y un director Técnico y de Tratamiento. En realidad, creo que las competencias están bien diferenciadas y que están claramente establecidas en el proyecto de ley.

En general, creo que esas son las grandes novedades que trae esta iniciativa, las que están abordadas en los diferentes capítulos del proyecto de ley.

Sin duda, el proyecto es muy detallado, tiene muchas definiciones y aclara cada uno de los conceptos que aborda.

SEÑOR GONZÁLEZ (Pablo).- El doctor Maqueira hizo referencia a que en el proyecto se establece que este Instituto contará con un director para cada área. Otro de los artículos del proyecto habla de la responsabilidad de los directores y dice que los miembros del directorio serán personal y solidariamente responsables por de lo actuado.

En realidad, a mí me genera un poco de ruido el hecho de que haya un director de administración y contabilidad y que el resto de los directores, que tienen otras tareas específicas, sean solidariamente responsables por lo que este haga. Me parece que cada uno de los directores debe tener una visión global y no la responsabilidad puntual de cada área, más allá de que esa distribución se haga internamente para dar seguimiento a cada uno de los temas.

Creo que establecer en la ley que cada uno de los directores se abocará a determinadas cuestiones es algo que me hace un poco de ruido, teniendo en cuenta que también se establece que todos los miembros del directorio serán responsables por lo actuado. Digo esto porque, por ejemplo, el director que se ocupe de los proyectos también deberá estar pendiente de lo que pase bajo las otras direcciones, ya que será responsable de todo, no solo de lo que ocurra en su Dirección.

Hago este planteo porque, si bien es algo novedoso, me parece que los directores deberían tener mayor responsabilidad con respecto a lo que ocurra en sus áreas específicas de trabajo y no ser tan solidarios con respecto a las resoluciones del directorio; creo que no tendríamos que ser tan directos. Además, considero que debería haber un director administrativo de carrera, ya que los directores a que hace referencia el proyecto ejercerán un control político. Tiene que haber un espejo con un director que sea administrativo de carrera.

Esa es mi opinión.

SEÑOR DE LOS SANTOS (Darcy).- Quisiera consultar si hay alguna inhibición en la creación de este organismo al dictaminar cuáles serán las tareas específicas de los directores, teniendo en cuenta el tipo de organismo que estamos creando.

Por otra parte, coincido con el diputado González en cuanto a que los integrantes del directorio deberían tener una visión global de todas las áreas, más allá de que lleven a cabo -según su saber, su experticia- otras tareas específicas en sus áreas de trabajo. En ese sentido, quisiéramos saber si no hay alguna contradicción al determinar tareas específicas a cuatro directores. Creemos que el directorio quedará muy compartimentado, salvo la figura del director general.

SEÑORA MINISTRA DE EDUCACIÓN Y CULTURA.- En realidad, tengo muchos años de administración pública -tal vez demasiados- y he participado en distintos directorios, públicos y privados. Por lo tanto, puedo decir que todos los directorios distribuyen las funciones entre sus miembros. De manera genérica se podría pensar que el directorio de una institución es el que dicta las políticas generales y que hay una estructura de carrera que las lleva a cabo. En este caso, creo que la definición que se ha

dado está bien -permítanme decir que eso fue discutido en presencia del ministro del Interior y con el director del Instituto Nacional de Rehabilitación- porque son áreas que actualmente existen.

En realidad, los directorios deben reunirse periódicamente -generalmente es una vez a la semana-, y en esos encuentros se colectivizan las situaciones planteadas en todas las áreas. Por lo tanto, el directorio siempre estará enterado del trabajo que esté llevando adelante cada área.

Por supuesto, esa distribución puede estar establecida en la ley, o no, de acuerdo a la percepción que tengan los señores legisladores, pero creo que es una excelente división del trabajo porque el presidente puede actuar en la resolución de problemas. Todos nos imaginamos que esta institución va a tener una serie importante de problemas puntuales, ya que quien está privado de libertad quiere adquirirla. Además, esa privación lleva a que las personas presenten patologías o situaciones de conflicto sobre las que es necesario actuar, y el presidente siempre podrá hacerlo *ad referéndm* de su directorio. Así es como funcionan los organismos descentralizados y los directorios de todas las empresas.

En realidad, esta división se estableció en forma taxativa en el proyecto de ley porque el INR viene trabajando con esas áreas, que están perfectamente identificadas.

Yo participé en la discusión de la elaboración del proyecto de ley y este aspecto estuvo presente porque esas áreas están incluidas en la construcción de las políticas del Instituto Nacional de Rehabilitación.

SEÑOR MAQUEIRA (Pablo).- La señora ministra ya hizo referencia a la división de tareas, aunque el problema estaría planteado con la solidaridad de los directores.

En realidad, el artículo 9º del proyecto establece la responsabilidad solidaria de los directores por lo votado en el directorio. Esto no es novedoso, ya que en otros servicios los directores también son responsables por lo que se vote en el directorio. Por lo tanto, la responsabilidad de los directores no es solidaria por lo que haga cada uno de ellos en su dirección correspondiente, ya que se pueden ejercer acciones que generen más responsabilidad que otras. Estoy de acuerdo con lo que se dijo. Pero, como dije, la solidaridad está referida a las resoluciones que se voten en el directorio, que estará integrado por todos los directores. Es claro que en esos casos la responsabilidad debe ser compartida. De todos modos, cuando se marca la excepción de la no responsabilidad se establece que quienes no hayan votado alguna resolución o hayan manifestado su discordancia respecto a algún punto que se resuelva por parte de los otros directores no les sería aplicable el concepto relativo a la responsabilidad solidaria.

Creo que la idea es que la responsabilidad solidaria esté vinculada a las resoluciones que vote el directorio y no a las acciones que lleve a cabo cada una de las direcciones establecidas.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si no se hace uso de la palabra, se pasa a considerar el segundo punto del orden del día: "Inscripción de una menor por parte de una pareja homosexual".

SEÑORA MINISTRA DE EDUCACIÓN Y CULTURA.- En realidad, creo que el Ministerio ha actuado conforme a la ley vigente, al igual que todos los trabajadores y oficiales del Registro Civil.

Para ahondar en el tema voy a cederle la palabra, en primer lugar, el doctor Maqueira y, posteriormente, a la directora del Registro de Estado Civil.

SEÑOR ZAVALA (Alejandro).- Nosotros tomamos conocimiento de la noticia por los medios de difusión públicos y, dado que hubo una sentencia judicial y una resolución que acatar por parte del Ministerio, nos interesa saber si el Ministerio está valorando alguna manera de evitar tener que ir de atrás del Poder Judicial y si podemos tomar alguna iniciativa legal que le dé un marco al Ministerio para estar más cómodo en estas situaciones, que son complejas y que son un tema que nos ha quedado pendiente.

Entonces, básicamente, el motivo de la invitación es manifestarles nuestra voluntad de dar una mano y, en caso de que el Poder Ejecutivo o el Ministerio entiendan que vale la pena tomar una iniciativa para enmarcar este tipo de casos y darle al Ministerio también un marco jurídico más adecuado y más cómodo para su funcionamiento en las situaciones que tenemos ahora, conversar sobre esto y, en todo caso, acompañar esa iniciativa.

Queremos expresar que no nos parece mal la solución a la que se llegó; más allá de que tenemos opinión sobre la sentencia en concreto, entendemos que hay un problema al que hay que encontrar una solución que no sea caso a caso, sino que nos permita tener una mirada general, ya que asumimos que las demandas van a ir aumentando.

SEÑOR MAQUEIRA (Pablo).- Agradecemos la citación por este tema; lo hemos conversado con la ministra y con la directora. Es un tema que nos preocupa porque, seguramente, la situación se va a repetir.

Ahora voy a explicar cuál es la situación y cómo hemos actuado en este caso puntual. Luego, la directora del Registro de Estado Civil va a exponer algunas ideas. Desde ya adelanto que sí necesitamos una norma legal que nos habilite a inscribir en este tipo de situaciones. La directora, después, ahondará en qué tipo de necesidades estamos requiriendo desde el punto de vista del Registro.

Respecto a este caso quiero plantear que esto lo empezamos a ver ya hace unos años, cuando se estaba tratando la ley sobre matrimonio igualitario. Cuando empezamos a ver cuál era la forma de regular la filiación, vimos que con la filiación natural había una casuística muy grande y que no teníamos muchas herramientas en ese momento como para solucionar los temas que nos surgían. Entonces todavía no teníamos una ley sobre fertilización asistida y ya entendíamos que era necesario, para ahondar en la filiación natural, tener una norma que regulara ese tipo de fertilización. Ahora sí la tenemos, pero en aquella ocasión se optó por no tocar la filiación natural porque podía implicar mayores dificultades que las que ya estaba generando. Se optó por regular, sí, la filiación legítima.

Es intención del Ministerio tratar de favorecer la inscripción de los niños hijos de estas parejas, y así lo manifestamos. Personalmente, tuve que comparecer en el proceso de amparo que se entabló hace unos días y, en la audiencia, expliqué cuál era la posición institucional del Ministerio, pero que lo que realmente nos inhibía, lo que no podíamos pedirles a nuestros oficiales del Registro de Estado Civil con la actual normativa es que inscribieran lisa y llanamente, como se estaba solicitando. Obviamente, si en un proceso judicial un juez lo determina, sin duda alguna, acataremos, como ya lo hemos hecho. De hecho, ni siquiera se recurrió la sentencia. Más allá de que podemos tener algún matiz por los fundamentos en base a los cuales se resolvió, en definitiva lo resuelto va en consonancia con la posición política del Ministerio respecto de estos temas. Entonces, se decidió no recurrir y cumplir con esa sentencia. Lo que sí claramente no podemos hacer con la actual normativa es pedirles a los oficiales del Registro de Estado Civil que por sí mismos realicen la inscripción. De hecho, lo que dispuso la sentencia no fue ni siquiera rectificar ni anular la partida, sino disponer la inscripción marginal, que se realiza cuando es una situación superviniente. Es decir que, de alguna manera, se reconoció que el acta

estaba bien, pero había que corregirla por una situación superviniente, que es la propia sentencia. En ese sentido, así se resolvió en ese caso.

¿Por qué consideramos que con la normativa actual no podemos inscribir? La filiación es un tema bien complejo. Hay muchas definiciones de filiación por diferentes autores, pero casi en su totalidad refieren a dos aspectos fundamentales: a la filiación como el vínculo que une a los padres con el niño o la niña, y al origen biológico de ese vínculo. Eso, en principio, es así; después, la normativa establece presunciones de ese vínculo biológico que, de alguna manera, van solucionando las situaciones que puedan surgir. De hecho, una de las presunciones que es muy vieja, desde el principio del Código Civil, es la relativa a que los hijos habidos dentro del matrimonio son legítimos. Eso es una presunción que establece la ley; no hay una fehaciencia de que el hijo es biológicamente de los dos padres: claramente, sí, de la madre, pero que sea del padre siempre es una cuestión, en definitiva, a probar; sin embargo, la ley asume que hay un vínculo biológico. Eso -reitero- es una presunción que establece el Código desde su inicio, una de las más viejas.

En este caso, no existe vínculo entre la persona que pretende reconocer al niño y el niño. Entonces, hay que generarlo a través de una presunción legal, porque la situación actual de esta pareja, regulada con la normativa actual, es la de una madre soltera que inscribe y no lo inscribe su padre. Por eso, debemos crear una normativa que nos habilite una presunción de que la persona que va a declarar sea, en este caso, su madre.

SEÑOR ZAVALA (Alejandro).- Solo quiero redondear el planteo. Si entendí bien, sería una modificación legal para los casos de fertilización asistida. No estamos hablando de cualquier caso en que una mujer embarazada tenga un hijo y diga: "Nosotras dos somos las madres", sino que estamos hablando exclusivamente del caso del procedimiento de fertilización asistida.

SEÑOR UMPIÉRREZ (Alejo).- Como solo conocemos los titulares, quisiera pedirle al doctor Maqueira si nos podría narrar la situación de fondo, la historia de este caso concreto, para saber si hubo un proceso de adopción, si hay un reconocimiento simplemente, en principio, de la madre y luego se hace marginalmente una anotación de su pareja, a fin de comprender cabalmente, en términos jurídicos, de qué estamos hablando, porque cuando nos referimos a filiación hay un gran marco, las actas o registros de partidas registran una variedad infinita de opciones.

SEÑOR MAQUEIRA (Pablo).- Respecto a la pregunta del diputado Zavala, efectivamente, es así. A continuación lo va a explicar más detalladamente la directora del Registro de Estado Civil.

Con relación al planteo del diputado Umpiérrez, sí, puedo detallar la situación. Se trata de una pareja de dos chicas que realizaron un proceso de fertilización asistida. Ellas describen en su demanda por qué definieron cuál de ellas iba a llevar adelante la gestación de las niñas, en este caso son dos mellizas. Y cuando las fueron a inscribir, lo que se les recomendó por parte del oficial del Registro de Estado Civil -que es lo que venimos haciendo desde el Ministerio con estos casos- fue que la madre gestante, la que dio a luz a las niñas, reconociera a las niñas como hijas naturales, y que la otra integrante de la pareja, la no gestante, como no estaban casadas -es importante destacar esto, porque si hubieran estado casadas, sería un hijo legítimo y no habría ningún inconveniente-, hiciera la adopción plena. Muchas parejas lo han hecho; en caso de adopción, la partida se sustituye y el niño figura como hijo natural de las dos personas. Es la única vía legal que, desde el Ministerio, hemos encontrado para solucionar este tipo de situaciones. Ellas entendieron que no era la opción que las satisfacía y recurrieron a la vía del juicio de amparo.

El juicio se desarrolló, se tomaron declaraciones de testigos. Ellas demostraron a través de testigos y manifestaron en la demanda su compromiso emocional de ser madres de las criaturas, cuestión que nunca pusimos en tela de juicio. Además, no es eso lo que cuestionamos, sino un aspecto netamente jurídico; no pretendemos incidir en absolutamente nada de los aspectos emocionales del tema.

Lo que dispuso finalmente el juez fue la inscripción marginal en la partida de las niñas, con la agregación de los apellidos de, en este caso, la integrante de la pareja no gestante. El fallo no terminó siendo del todo claro; inclusive, tuvimos oportunidad de hablar con el juez. Nosotros inscribimos a partir de un oficio que nos manda el juzgado; el oficio indicó que debía ponerse el apellido de la integrante de la pareja no gestante -que, incluso, es el que fue primero, porque así lo dispusieron ellas- y que fuera reconocida como madre natural. Eso es lo que va en la inscripción marginal de la partida.

SEÑOR UMPIÉRREZ (Alejo).- Solicito al doctor Maqueira si nos puede hacer llegar la sentencia y la demanda, como elemento de trabajo. Este es uno de los desafíos que nos impone la ciencia, en conflicto con el derecho histórico y las nociones de familia, genética, filiación, etcétera, de los que cada vez vamos a encontrar más a menudo en el mundo que se viene.

SEÑOR MAQUEIRA (Pablo).- Precisamente, hemos traído la sentencia y la demanda, así que ya le entregamos una copia a la Comisión.

SEÑORA HAZAN (Zinara).- En consonancia con lo que expresó el diputado Zavala y para ubicarnos un poco en la situación de hecho, estamos hablando del reconocimiento como hijos naturales en casos de fertilización asistida. ¿Por qué en estos casos? Porque de esta forma estaríamos excluyendo aquellos casos en donde un padre biológico puede venir y realizar el reconocimiento. En los casos de fertilización asistida, el donante de los gametos es anónimo, entonces, no habría posibilidad de que ese padre biológico apareciera a reconocerlo. La única posibilidad que hay de conocer la identidad del padre la tiene el niño, de acuerdo a un procedimiento judicial -en Montevideo, ante un juzgado letrado de Montevideo; en el interior, ante los juzgados letrados de primera instancia con competencia en familia-, y aun en esos casos en que el niño pueda conocer la identidad del padre, no genera vínculo filiatorio, ni derechos ni obligaciones, para uno ni para otro.

Entonces, nos parece fundamental que la legislación esté dirigida únicamente para los casos de fertilización asistida y que, además, eso se complemente con un acuerdo de progenitura que sea previo a la inseminación. Este acuerdo nos ayudaría a crear el vínculo filiatorio que no tenemos hoy. La creación de esta forma jurídica es la única alternativa que tenemos ante los desafíos que nos impone la ciencia.

A su vez, es bueno destacar que en fertilización asistida estamos hablando de parejas mujer- mujer, porque en el certificado de nacido vivo viene expresado quién es la gestante. Se estaría dejando aparte las parejas del mismo sexo hombre- hombre porque, por cuestiones biológicas, los hombres no pueden gestar. La vía que tiene la pareja hombre- hombre es la adopción.

A su vez, proponemos una suerte de norma transitoria para aquellas situaciones de fertilización asistida que están ocurriendo hoy, en las que el acuerdo de progenitura, por motivos obvios, no se va a poder hacer al momento de la inseminación. Entonces, proponemos que, para estos casos, el acuerdo sea posterior a la inseminación y que esté acotado a cierto tiempo, porque, si no, estaríamos *ad eternum*.

Estas son las vías por donde, desde el Registro, avizoramos la salida de la situación jurídica.

SEÑOR UMPIÉRREZ (Alejo).- Razonando sobre la marcha, se me ocurre que, efectivamente, el acuerdo de progenitura debería ser anterior a asumir un compromiso. Después que está el feto en desarrollo, eventualmente, una ruptura de esa pareja, podría ocasionar que los acuerdos de progenitura no existan, y debemos pensar en la defensa de los derechos alimenticios y en la guarda correspondiente -al margen de la tenencia- de ese menor que va a nacer.

Son temas muy interesantes, cuyo análisis nos ofrece un gran desafío.

SEÑOR ZAVALA (Alejandro).- Si no entendí mal, el planteo del Ministerio es para quienes en este momento están gestando. Sería una disposición transitoria. Pero lo lógico para el futuro sería lo que planteó el diputado Alejo Umpiérrez.

Nos gustaría que el Poder Ejecutivo -más allá de que tome la iniciativa o no- nos enviara un texto sobre el que podamos trabajar.

SEÑORA MINISTRA DE EDUCACIÓN Y CULTURA.- Podríamos acercarles un borrador con las dificultades encontradas por el Registro Civil, para que los diputados lo consideren y gesten un proyecto, ya que se han preocupado mucho por el tema y sería más rápido.

Quisiera acotar que hay un número de parejas que están esperando que la legislación resuelva esta situación. Por eso hablaba de un período de transición mientras se conoce la propuesta legislativa.

SEÑORA BOTTINO (Cecilia).- Les agradezco que hayan venido a informarnos sobre este tema, que ha estado presente cuando tratamos el matrimonio igualitario, filiaciones y adopciones, a lo largo de esta Legislatura.

Durante el período pasado llegó una pareja de compañeras que por un hecho fortuito no pudieron casarse antes de que naciera la niña y tuvieron que transitar todo el camino de la adopción. En su momento, hicimos las consultas con respecto a si existía otra posibilidad, porque por una cuestión de derecho, no nos parecía la mejor solución porque, en definitiva, obligamos a contraer matrimonio.

Las compañeras nos decían: tuvimos que casarnos dos veces. Ahora están pasando por la misma situación, ya que están esperando otra niña. Pero están casadas y no tendrán que pasar por las dificultades que pasaron con su primera niña. Yo les conté que ustedes iban a venir y que existía una posibilidad planteada desde el Registro. Las situación judiciales, de amparo, no nos parecen la vía adecuada. Tenemos que adoptar soluciones legislativas a estas situaciones que nos enfrentan a desafíos y son bien complejas.

Los mismos desafíos se nos presentaron cuando se planteó la posibilidad de elección de apellido. Ahora estamos viendo los desafíos que nos presenta la posibilidad de elegir los apellidos maternos. No está siendo sencillo para las madres que optan que sus apellidos vayan en primer lugar. Una cosa es cuando legislamos y otra es cuando se aplica la ley.

Esta posibilidad es una luz para las parejas que lo están esperando.

Les agradecemos que tanto desde el Ministerio como desde el Registro Civil entiendan que se pueden hacer modificaciones para ayudar a resolver la situación.

SEÑOR PRESIDENTE.- Coincido en que fue muy atinado el planteo del señor diputado Zavala, de traer este tema a la Comisión. Ahora nos quedan desafíos por delante y esperamos los aportes desde el ministerio.

Les agradecemos la comparecencia.

(Se retira de sala la delegación del Ministerio de Educación y Cultura)

——Se pasa a considerar el asunto que figura en tercer término del orden del día: "Responsabilidad de arquitectos y constructores. Modificación del artículo 1844 del Código Civil y derogación de los artículos 35 y 36 de la Ley N° 1.816", que había sido postergado para el día de hoy.

SEÑOR RADÍO (Daniel).- Yo solicité que se postergara para hoy. Me parecieron interesantes los planteos que la semana pasada realizó el diputado Pasquet. En la semana estuve pensando sobre el tema y volví a conversar con la doctora Szafir y voy a votar el proyecto como vino del Senado.

SEÑOR UMPIÉRREZ (Alejo).- Yo había planteado la posibilidad de redactar un sustitutivo para uno de los incisos. Mi propuesta era que no hubiera responsabilidad bienal, sino que toda la que no estuviera incluida dentro de la decenal, fuera quinquenal. Inclusive, había solicitado que la bancada oficialista lo examinara. La modificación de la redacción podría hacerse rápidamente. Entendemos que dos años es un plazo demasiado escueto y por eso proponemos cinco años, al igual que para el resto de los vicios constructivos que no encajen dentro de la responsabilidad decenal. Me gustaría conocer la opinión de los demás compañeros de la Comisión.

(Se suspende la toma de la versión taquigráfica)

SEÑOR PRESIDENTE.- Entonces, de acuerdo con lo acordado, haremos las consultas necesarias y consideraremos este tema en la próxima reunión.

SEÑOR UMPIÉRREZ (Alejo).- En la última sesión se bajó del orden del día el tema de los tribunales de honor militar. Hablé con el presidente de esta Comisión, señor diputado Pablo Abdala, y con la colega Bottino, en cuanto a la posibilidad de poner en el orden del día el tema del divorcio convencional administrativo o divorcio exprés, como se le ha llamado en algunos lugares. Dado que hay una multiplicidad de informes que han sido agregados por distintas cátedras y profesionales solicito a la Mesa que se haga un compendio de todos ellos para distribuir a los integrantes de la Comisión y en la próxima sesión ver qué caminos seguir: si se entiende que los informes son suficientes y se puede proceder al estudio del articulado o si se hace necesario pedir algún asesoramiento adicional.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si estamos de acuerdo, se incorporará al orden del día el planteo del señor diputado Alejo Umpiérrez.

(Apoyados)

——Se levanta la reunión.

